

## СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ МІСТ ПІВДЕННОЇ УКРАЇНИ В ОСТАННІЙ ЧВЕРТІ XVIII – СЕРЕДИНІ XIX СТОЛІТТЯ

Одним із факторів процесу державотворення в Україні, який набуває особливого значення на сучасному етапі, є не лише побудова ефективної державної влади на принципах її чіткого поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а й створення життєздатної системи місцевого самоврядування. Аналіз структури органів міського самоврядування, методів їх роботи, їх взаємодії з виконавчими органами влади, що мали місце в останній чверті XVIII – середині XIX століття, дозволить краще зрозуміти їх сьгоднішні цілі та завдання.

Теоретичні засади проблеми міського самоврядування в Російській імперії були вперше визначені в працях І. Дитятіна та В. Григор'єва. Вони були продовжені регіональними дослідженнями кінця XIX століття. Сучасна вітчизняна історіографія з цього питання представлена працями В. Борденюка, В. Верстюка, М. Корнієнка, Г. Ковалюка, О. Марченко та інших. Науковці розглядають його з точки зору сучасної політичної ситуації у країні. Однак на сьогодні комплексного дослідження, присвяченого діяльності органів міського самоврядування Південної України, не існує.

Мета статті полягає у реконструюванні процесу становлення органів самоврядування південноукраїнських міст останньої чверті XVIII – середині XIX століття. Для досягнення мети в роботі поставлені такі дослідницькі завдання: проаналізувати еволюцію та визначити специфіку становлення органів самоврядування Південної України.

Остання чверть XVIII століття – особливий період у розвитку міст Російської імперії. Їх значення в економічному та політичному житті країни постійно зростає, що пов'язано із зміною економічних реалій, а також із реалізацією на практиці ідей просвітництва. В цей період були прийняті законодавчі акти, які сформулювали юридичні основи для життєдіяльності міст, визначивши роль останніх в соціально-економічному та політичному житті країни.

Фундаментальним документом, який обумовлював адміністративно-територіальні перетворення Російської імперії та створення органів міського самоврядування впродовж останньої чверті XVIII – середині XIX століття, стало Положення про губернії 1775 р. Продовжуючи кращі традиції адміністративної системи Петра I, враховуючи потреби часу та водночас захищаючи інтереси правлячих кіл, Катерина II ініціювала появу першої ланки в серії реформ місцевого управління [1.-С.169].

Документ запровадив адміністративну ієрархію міст в імперії, визначивши таким чином їх функціональне призначення. Було оформлено статус губернських міст, повітових центрів, інших міст та посадів. У залежності від виду населеного пункту визначались органи управління. Кожне губернське місто мало магістрат, який складався з двох департаментів – судових та цивільних справ. Особи, що забезпечували життєдіяльність, були представлені двома головуючими та шістьма присутніми гласними, які входили порівну до департаментів. Кожні три роки представники купецтва та міщанства шляхом балотування обирали зі свого середовища осіб на ці посади. Губернському магістрату підпорядковувались міські магістрати, сирітські суди та ратуші. Магістрати створювались не лише в губернських, але і в інших містах. До них мали входити по два бургомістри та чотири ратмани, обрані за означеним вище принципом. У кожному повітовому центрі, який не мав коменданта, запроваджувалась посада городничого. Він виконував поліцейсько-господарські функції, зокрема, забезпечував громадський спокій, наглядав за виконанням законів, слідкував за дотриманням у місті існуючої системи міри та ваги, мав вживати заходів у випадку виникнення епідемій, дбав про утримання інфраструктури міста, забезпечував проходження військових команд, слідкував за збереженням казенних будівель, наглядав за особами без визначеного місця проживання. Його функції збігались з остаточно не визначеними у документі функціями магістратів, оскільки чітко визначена судочинна

функція магістратів на практиці виконувалась ними паралельно з господарсько-фіскальною. Таким чином, в особі городничого було введено додаткову інстанцію в системи контролю за життєдіяльністю міст.

Водночас у містах зберігалась посада старости, функції якого законодавцем чітко не визначались. Старости обирались купецтвом та міщанством на початку кожного року шляхом балотування.

Ратуші створювались по посадах. Вибори до них відбувались кожні три роки тим же шляхом, що і вибори членів магістратів та старост. У невеличких посадах, із кількістю мешканців меншою за п'ятсот душ, вибирався лише один бургомістр та два ратмани. У великих посадах кількість бургомістрів та ратманів збігалась з тією, яка була визначена для міст. Функції ратуші дублювали функції магістратів [2.-С.43-50, 56-60].

Визначена ієрархічна система управління обумовила оформлення механізму контролю над містами. Слід зазначити, що принцип виборності органів управління, встановлений ще за часів Петра I, давав населенню змогу здійснювати контроль за міським життям, створював можливості для покращення економічного стану цих населених пунктів завдяки діяльності зацікавлених осіб. Таким чином, в особі мешканців міст уряд створював коло населення, яке було вдячне йому за клопіт. Втім, на практиці принцип виборності не завжди спрацьовував. Особливо це стосувалось прикордонних територій, де представників купецтва та міщанства не вистачало. Тоді посадові особи призначались. За таких умов введення адміністративних установ у населених пунктах носило формальний характер. Прикладом може бути діяльність адміністративних структур Новомосковська на початку 90-х років XVIII ст. На той час у місті мешкали лише городничий зі штатною командою, ротою солдат і невеликою кількістю канцелярських службовців [3.-С.18].

Другим важливим законодавчим актом часів царювання Катерини II у галузі місцевого самоврядування була Жалувана грамота містам. Повна назва документу “Грамота на права та привілеї містам Російської імперії”. У дореволюційній і радянській історіографії поширення набула скорочена назва документу – Жалувана грамота містам, яка яскраво визначила його походження та юридичне значення. Документ датований 21 квітня 1785 р.

На час прийняття документу стрімкий розвиток ремісництва та торгівлі, приєднання нових територій до імперії стимулювали появу та бурхливий розвиток міст. Водночас це призводило до збільшення кількості міського населення та його незахищеності. Жалувана грамота містам була спробою детальної регламентації організації та діяльності органів міського самоврядування. Тенденції соціально-економічного розвитку другої половини XVIII ст., погіршення економічних умов існування та діяльності міського населення, вимоги купецтва до закріплення привілеїв та прав, змусили уряд прийняти цей документ.

Грамота запроваджувала особливі органи самоврядування у містах – загальну та шестигласну думи. Механізм вибору гласних загальної думи був досить складним. Кожна з шести груп міського населення проводила власні вибори своїх гласних. Справжні “міські обивателі” та посадські при виборах своїх гласних складали групи, кількість яких відповідала поліцейському розподілу міста. Кожна група іменних громадян обирала свого гласного. Але була встановлена мінімальна та максимальна кількість гласних, що могла бути обрана цією групою. Купецтво обирало гласних від кожної гільдії окремо. По одному гласному обирались і від кожного цеху міста. Після обрання загальної думи, її гласні обирали з-поміж себе шістьох осіб до шестигласної думи.

Таким чином, вибори загальної думи проходили за принципом прямого, а шестигласної – непрямого (опосередкованого) виборчого права.

Вузьке коло обов'язків, обмежене виборами шестигласної думи та проведенням зборів у невідкладних випадках, позначилось на ролі загальної думи у житті міста. Всі адміністративно-господарчі, поліцейські та фінансові функції виконувала шестигласна дума на чолі з міським головою. Коло її обов'язків було досить широким: піклування про стан будівель, збільшення міських прибутків, нагляд за порядком у місті, здійснення фінансового управління, проведення загального нагляду за гільдіями та цехами.

Отже, шестигласні думи перебрали на себе господарче та фінансове управління містами, яке до того часу належало магістратам.

Практика впровадження в життя положень Жалуваної грамоти залишала бажати на краще. Наприкінці XVIII ст. у більшості міст півдня України відповідний до грамоти соціальний розподіл був відсутній. При виборах до дум допускався відхід від установленого порядку. Зокрема, у 1787 р. при проведенні виборів у Новомосковську гласні обирались лише від купецтва та міщанства [3.-С.88].

Пріоритетним завданням шестигласної думи залишалось здійснення фінансового управління містом. Через це чи не головною особою серед гласних цієї думи був скарбник міста. Податки, які йшли на міські витрати, складались з трьох видів: особисті (збір за запис до міської обивательської книги, з нерухомого майна, за право ведення торгівлі та заняття промыслами). Дума вела повний облік зборів, прибутків та витрат міста, а також видавала кошти на міські потреби. Старости виконували роль діловодів цих справ. Дума регулярно звітувалась перед губернатором відносно витрат та прибутків. Централізація адміністративного апарату Росії обумовила здійснення жорсткого контролю за фінансовим управлінням міста.

Положення про губернії та жалувана грамота встановили чітку структуру управління містами. Ці законодавчі акти діяли до початку реформ 60–70-х років XIX ст. Єдина спроба відмінити їх положення була пов'язана з діяльністю Павла I. Імператор прагнув перетворень у всіх сферах життя держави. У межах адміністративних реформ мали бути внесені зміни в систему ієрархії та функціонування міст. На практиці новації були впроваджені у Петербурзі та Москві. Реальне їх втілення довело штучність системи та скасувало всі позитивні результати реформ Катерини II щодо органів міського самоврядування. Новий розподіл держави на губернії 1796 р. ввів додатковий тип міста – “заштатне”. У категорію “заштатних” потрапили міста, позбавлені функцій адміністративного центру. Вирішальним критерієм при визначенні статусу населеного пункту ставала кількість його мешканців. Від губернаторів вимагалось переглянути всю існуючу систему підпорядкованих їм населених пунктів. У випадках, коли кількість мешканців була недостатньою, міста переводились у категорію посадів.

Указ Павла I від 4 вересня 1800 р. передбачав скасування в містах магістратів і ратуш та створення “на тій же основі, як і в столицях” ратгаузів. Метою запровадження останніх проголошувалось покращення системи судочинства. Структурно ратгаузи склалися з двох департаментів. Мешканці міст повинні були сплачувати кошти на їх утримання, оскільки “були винні їм” [4.-С.542-547].

Таким чином, практичне втілення проекту мало звести нанівець систему виборності та самоврядування в містах і сприяти посиленню системи ієрархії міст.

Втім, з воцарінням Олександра I дія законодавчих актів Катерини II була поновлена, і нововведення Павла I стосовно змін системи міського самоврядування пішли в небуття.

Упродовж XIX століття створювалась система детальної регламентації обов'язків міських органів самоврядування на основі діючих законодавчих актів.

Розвиток Азовської та Чорноморської торгівлі зумовив реорганізацію органів управління в містах-портах. Впровадження інституту градоначальства, на думку уряду, повинно було удосконалити механізм вирішення питань управління торговельними центрами, покращити оперативне функціонування міських адміністративних установ. Водночас, введення посади градоначальника продовжило політику централізації органів управління. В особі градоначальника посилювався контроль за торговельним життям міст.

У 1803 р. було призначено градоначальника Одеси, у 1804 р. – Феодосії. У 1821 р. з'явилося Керченське градоначальство, у 1830 р. – Ізмаїльське.

В обов'язки градоначальників входив нагляд за поліцією, митницями, карантинами, контроль за діяльністю міських дум та магістратів. Градоначальники затверджували рішення, які приймалися міськими думами стосовно важливих питань життєдіяльності міст. У коло їх обов'язків перейшли повноваження губернаторів стосовно затвердження

кошторисів витрат і прибутків міст. Градоначальникам надавалось право нагляду за здійсненням судочинства у містах. З метою посилення контролю за веденням торговельних операцій, пересуванням населення за кордон до градоначальників переходили і деякі обов'язки міських органів самоврядування, зокрема, видача паспортів.

Градоначальник стежив за виборами гласних, “щоб вони були чесні під керівництвом міського голови в одному й тому ж зібранні, в якому проходить обрання на посади від міських громад, і на тих же засадах і в тому ж порядку, як обираються присяжні і повірені від купецтва та міщанства” [2.-С.265].

Безпосереднє підпорядкування градоначальників імператору та Міністерству внутрішніх справ визначило їх місце та роль в адміністративній системі імперії. Законодавчими актами виключне положення таких посадових осіб пояснювалось намаганням покращити оперативне функціонування органів влади відносно міст-торговельних центрів.

Починаючи з 1821 р., градоначальники підпорядковувались військовому губернаторові. Ця зміна ще більше ускладнила систему підпорядкування, оскільки з цього часу градоначальники, як і губернатори, мали звітуватися і отримувати розпорядження одразу з двох інституцій: міністерств і генерал-губернатора. Російські адміністративні традиції щодо дублювання обов'язків органів управління знову проявили себе.

Отже, визнання державою виключної ролі міст у політичному та економічному розвитку Росії викликало появу і розвиток системи органів міського самоврядування. Ієрархія міст у територіально-адміністративній системі імперії зумовила відповідну структуру та ієрархію цих органів. Специфіка їх діяльності полягала у поєднанні формальної автономії з існуванням жорсткої системи контролю з боку органів державної влади. Перспективи подальших досліджень полягають у з'ясуванні питань управління південноукраїнських міст та взаємодії центральних та місцевих органів влади.

### Джерела та література

1. Российское законодательство X – XX веков: В 9 т. – М., 1987. – Т.5.
2. Козирев В.К. Матеріали до історії адміністративного устрою Південної України (друга половина XVIII – перша половина XIX століття). – Запоріжжя, 1999.
3. Владимиров М.М. Первое столетие г. Екатеринослава 1787 – 9 мая 1887 г. Доклад Екатеринославской городской управы к торжественному заседанию думы 9 мая 1887 года. (Материалы для исторического очерка). – Екатеринослав, 1887.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. – СПб., 1830. – Т. XXVI.

### SUMMARY

The origin of urban self-government in the South of Ukraine took place in the last quarter of the XVIII – first half of the XIX century. The formation and activity of the Ukrainian urban self-government was determined by the all-Russian Empire legislation: “The State of Hubernias” and “Bill of rights and profits of the Russia Empire cities”. The foreign trade development cased the reorganisation of the municipalities in the seaports and the establishment of the gradonachal'nik position. The main factors which greatly influenced on the self-government formation were: the administrative-territorial reforms, political and economical changes in Russian Empire during the last quarter of the XVIII – first half of the XIX century.